

7.7. Front pionnier et sécurisation foncière à Madagascar

Le nécessaire recours à l'État

André TEYSSIER

Chacun admet aujourd'hui la nécessité d'une reconnaissance des droits sur le sol au profit des usagers des espaces ruraux. Ce consensus est évident lorsque l'exploitation des ressources naturelles perturbe les équilibres des systèmes agraires. En l'absence de droits fonciers clairement affirmés et respectés, toute tentative de gestion des ressources est irrémédiablement vouée à l'échec.

Reste à savoir quel pouvoir on doit privilégier pour parvenir à une gestion optimale des ressources. La capacité des administrations nationales à gérer le territoire a montré ses limites : les dispositions juridiques conçues au lendemain des indépendances sur des modèles européens sont « restées au placard » ou ont été interprétées différemment, puis soigneusement détournées. Les projets de développement financés sur fonds internationaux n'ont pas eu davantage de succès. Aussi, la gestion des espaces par leurs propres usagers apparaît de plus en plus comme la dernière alternative.

Si, dans bien des cas, cette évolution représente un progrès considérable tant les autres méthodes ont montré leurs faiblesses, il semble cependant que certaines situations agraires se prêtent difficilement à un transfert intégral des responsabilités en matière de gestion foncière.

Dans un contexte de front pionnier, la gestion des ressources, et tout particulièrement celle du sol, ne peut être déléguée à des communautés paysannes hétéroclites, en conflit permanent pour l'occupation de l'espace. Le cas des bassins versants d'Imamba et d'Ivakaka, à l'ouest du lac Alaotra à Madagascar, tend à montrer que l'arbitrage de l'État reste indispensable, même s'il demeure inopérant jusqu'à présent.

Le front pionnier de l'ouest de l'Alaotra

Rappel historique de l'immigration et apparition d'un « vide » coutumier

Depuis plusieurs décennies, la région de l'Alaotra ne cesse de drainer un flux important de migrants quelles que soient les différentes phases de son histoire. Dès le XIX^e siècle, les armées du roi Radama étendirent le royaume de l'Imerina jusqu'à l'est de l'Alaotra. A la fin de la campagne, les soldats purent bénéficier de droits leur permettant d'utiliser les pâturages et de cultiver les terres de l'Antsihanaka¹. La politique d'installation des soldats merina constituait les prémices d'une colonisation agricole dont la dynamique se perpétue jusqu'à nos jours.

Durant la période coloniale, l'administration entreprit au début des années 20 de diviser l'espace en deux grands ensembles : périmètres de colonisation et réserves indigènes. Une fois les aménagements réalisés dans la plaine marécageuse, les concessions coloniales se sont heurtées à un manque de main-d'œuvre préoccupant malgré la corvée. L'administration connaissait des difficultés identiques et le recrutement d'ouvriers agricoles provenant d'autres régions s'est avéré indispensable. Le mouvement de migration vers l'Alaotra s'est alors sensiblement amplifié à cette époque.

Au lendemain de l'indépendance, l'afflux de migrants s'est accru simultanément aux grands travaux d'aménagements hydro-agricoles de la SOMALAC², les attributions de lots rizières ayant un fort retentissement sur les Hautes Terres.

L'histoire n'a laissé aucune place à l'édification progressive d'un pouvoir et de règles coutumiers. Les premiers peuplements de cette terre d'immigration ont été assimilés aux vagues successives de migrants et aucun pouvoir local n'a pu se constituer face aux colonisations merina et françaises.

Aujourd'hui, l'Alaotra conserve son caractère attractif aux yeux des paysans des Hautes Terres. Les nouveaux migrants expliquent leur déplacement par la possibilité d'obtenir une rizière en métayage ou de défricher une parcelle dans les *tanety*³, le meilleur niveau de rémunération du salariat agricole, voire la clémence du climat permettant des cycles de culture plus courts.

1. Ancien nom de la région de l'Alaotra.

2. Société malgache d'aménagement du lac Alaotra.

3. Collines.

Une occupation de l'espace source de tensions

L'arrivée massive et ininterrompue de familles de migrants combinée au croît démographique endogène a pour conséquence une occupation de l'espace rapide, qui évolue sous différentes formes :

- une densification de l'habitat dans la plaine et sur ses marges. Les villages tendent à former une agglomération continue le long de la route goudronnée qui ceinture la plaine lacustre. Le marché foncier en rizière aquatique s'approche d'un seuil de saturation marqué par la multiplication des modes de faire-valoir indirects et par une augmentation du prix de la parcelle rizicole⁴. L'accès à la propriété en rizière n'est plus permis au migrant récemment installé ;
- une extension des espaces cultivés vers l'aval des périmètres aménagés, dans l'*ankaiafo*⁵, où se développe une riziculture très extensive dont la productivité est étroitement liée aux précipitations et à la durée d'inondation des marais. La plupart des exploitations se livre chaque année à une course sans merci afin de s'approprier ces portions de marais.
- une extension des espaces cultivés vers l'amont. L'émancipation des exploitations des migrants récents et des jeunes métayers autochtones par l'accès à la propriété foncière, la nécessité de substituer à la monoculture du riz des productions agricoles diversifiées, le souci d'accaparer des terres cultivables pour assurer un minimum vital aux descendants sans morceler le patrimoine familial ainsi que les besoins en bois, sont autant de facteurs qui alimentent une dynamique de front pionnier en direction des *tanety*.

Ces deux formes d'extension des superficies cultivées génèrent une occupation de l'espace concurrentielle et anarchique, peu propice à toute opération de gestion de l'espace rural.

Dans l'*ankaiafo*, des luttes meurtrières s'engagent à chaque début de campagne rizicole entre différents types d'exploitations. Des notables — fonctionnaires, personnalités politiques — équipés de tracteurs passent avec des migrants en situation précaire des contrats de métayage avantageux : des migrants se voient soudainement dotés d'une trentaine d'hectares de marais mis en valeur par le tractoriste dans le cadre d'une « coopérative » gérée par lui-même. Au nom de l'autosuffisance alimentaire et de l'aide aux plus défavorisés, ces notables se constituent des domaines rizicoles de quelques milliers d'hectares sur les terres revendiquées par les villages voisins dont les habitants rappellent le caractère ancestral et inaliénable du sol.

4. L'hectare de rizière à bonne maîtrise d'eau oscille actuellement autour de 1,5 million de francs malgaches, soit environ 4 300 FF/ha (valeur 1994).

5. Marais non aménagés par la SOMALAC, où se pratique une riziculture par brûlis sur sols tourbeux.

La relative facilité de la technique culturale dite d'*ankaiafo*⁶, l'absence de repères délimitant les propriétés, la repousse annuelle des cypéracées qui masque les aménagements de l'année précédente contribuent à exacerber les enjeux fonciers dans les marais. Au service des Domaines d'Ambaton-drazaka, les demandes d'immatriculation concernant des parcelles en *ankaiafo* sont systématiquement bloquées par des empiétements ; certains dossiers comptent une vingtaine de demandes pour un même lot ! Seuls les agriculteurs disposant d'appuis dans les rouages de l'administration parviennent à exploiter régulièrement les marais.

Les conflits fonciers comme freins à la gestion des ressources naturelles

Dans les *tanety*, les conflits sur la terre portent soit sur la mise en culture par des migrants des anciennes aires de transhumance utilisées par les troupeaux de grandes familles autochtones, soit sur le maintien difficile des anciennes concessions coloniales face à la pression des migrants et des petits cultivateurs *sihanaka*⁷.

La notion de propriété diffère entre autochtones et migrants. Pour les premiers, la terre revient à ceux qui y sont nés. La terre natale n'est pas un simple moyen de production ; elle est le trait d'union entre un homme et sa lignée. Céder la terre de ses propres ancêtres équivaut à rompre avec le lignage. Les *Sihanaka* éprouvent un fort sentiment d'appartenance à la terre ; à l'inverse, la terre ne peut que leur appartenir. L'installation de tiers sur les terres ancestrales peut être ressentie comme une atteinte à l'intégrité de la lignée.

Pour les migrants, la terre revient à l'individu qui l'a mise en valeur. Cette conception est également celle de l'administration pour qui l'immatriculation d'une portion du Domaine privé national au profit d'un individu est obligatoirement associée à une mise en valeur préalable⁸. La propriété est alors conçue comme une « récompense » proportionnelle à l'effort de mise en valeur de la terre.

Les stratégies foncières des autochtones et des migrants s'opposent clairement : la récupération des terres de *tanety* en invoquant le caractère sacré

6. Il suffit de brûler les joncs, de délimiter la parcelle par un réseau de canaux et de semer directement sur la tourbe. Selon les cultivateurs, les rendements en *ankaiafo* peuvent dépasser 3 tonnes de paddy par hectare si les pluies ne sont pas trop abondantes.

7. Groupe ethnique local.

8. Selon la loi de février 1960, toute mise en valeur datant de 10 ans ou plus sur des terrains relevant du domaine privé de l'État, confère un droit individuel sur le sol.

du sol, avant que la masse de migrants et de paysans sans terre ne se déploie sur les plateaux, contre la dissémination dans le paysage de divers repères matérialisant une mise en valeur embryonnaire.

L'intérêt du migrant sera de planter une ligne d'eucalyptus ou d'ananas, de cultiver quelques ares de manioc sur de nombreuses parcelles dispersées dans un rayon de plusieurs kilomètres⁹, de façon à exercer un contrôle sur un vaste espace en justifiant d'un droit de propriété par des mises en valeur pionnières. Le défrichement des dernières forêts-galeries relève de cette même logique.

Les tactiques d'appropriation foncière individuelles en *tanety* sont diverses. Le sillon à la charrue sur un plateau est une provocation visant à tester la réaction d'éventuels opposants : si personne ne se manifeste, la parcelle cernée par ce sillon sera considérée comme acquise. La plantation de lignes d'eucalyptus ou d'arbres fruitiers permet de circonscrire à peu de frais d'immenses parcelles et d'en matérialiser les limites. Chacun essaie de planter ses arbres pour prouver son antériorité ; les lignes d'eucalyptus s'entrecroisent et personne ne peut arbitrer les conflits, qui, parfois, dégénèrent dramatiquement. La jachère et l'absentéisme sont évidemment condamnés dans cette région. Les espaces en propriété commune, autrefois utilisés comme terrains de parcours, sont remplacés progressivement par des parcelles cultivées, appropriées individuellement par les migrants.

Ces deux modes d'accès à la terre restant très aléatoires, le « papier » délivré par l'administration, quelle que soit sa nature¹⁰, conforte le droit du prétendant car il représente une reconnaissance officielle du droit de propriété par l'État, ce qui conserve une grande valeur aux yeux du paysan malgache. Aussi, la demande en titres fonciers est très forte, tant pour les *tanety* que pour le marais. Ce ne sont pas moins de 13 000 demandes d'immatriculation foncière qui s'accumulent au service des Domaines d'Ambaton-drazaka, auxquelles il faut ajouter 7 000 demandes d'immatriculation de rizières « in maille », non traitées par la SOMALAC. En 1993, ce service n'a pu délivrer que 16 titres ! Le délai moyen entre la demande d'immatriculation et la remise d'un titre s'élève à 20 ans.

Les retards des délivrances de titres tiennent en premier lieu à une procédure particulièrement complexe¹¹ et au volume des demandes en cours,

9. Les cultivateurs installés sur les franges du front pionnier disposent en moyenne d'une vingtaine de parcelles de plusieurs hectares chacune alors qu'ils sont totalement dépourvus de matériel.

10. Il peut s'agir indifféremment d'une autorisation de défrichement ou d'un permis de coupe délivré par les Eaux et Forêts il y a vingt ans, d'un reçu d'imposition foncière ou d'un pseudo-acte de vente du *fokontany* local.

11. La complexité du cheminement des dossiers d'immatriculation, le nombre trop important d'intervenants administratifs pour l'acceptation de ces dossiers, les

puis à la systématisation des oppositions et aux moyens dérisoires des services fonciers.

Aucun cultivateur de l'Imamba-Ivakaka n'est assuré de pouvoir conserver sa terre au-delà d'une campagne. Il sait que le sol appartient théoriquement au *fanjakana*¹² ; aucun document ne prouve qu'il est le premier occupant ou le propriétaire effectif. Personne au village n'a le pouvoir de confirmer la réalité des appropriations, à l'exception des coups de tampon insignifiants du président du *fokontany*¹³ sur certains actes de vente. Chaque exploitant est parfaitement conscient qu'il n'est pas à l'abri des appétits fonciers d'une personnalité influente¹⁴ ou de problèmes de délimitation avec ses voisins.

L'insécurité foncière touche l'ensemble des exploitants, autochtones ou migrants. Chacun doute de son droit sur la terre et craint l'apparition de revendications inattendues. Ces droits sont encore plus fragiles quand le cultivateur se trouve en amont des bassins versants ou à proximité de terrains appartenant à un notable. Les limites de propriété demeurent incertaines et les conflits se multiplient. Ils perdurent plusieurs années et débouchent sur des litiges réglés à coups de sagaies ou par des feux déclenchés sur les parcelles contestées. Dans une majorité de cas, les conflits demeurent sans solution ; les opposants déposent des plaintes qui échouent dans les méandres de l'administration judiciaire ou attendent patiemment que l'un d'entre eux décède pour faire valoir à nouveau leurs revendications. Il est entendu que, durant cette période, aucun aménagement durable de l'espace n'est concevable.

Le paysage des *tanety*, que certains considèrent comme ruiné tant il est crevassé de ravins (*lavaka*), tant les vallons sont ensablés, tant les forêts sont dévastées, est le produit d'un milieu physique en pleine évolution et d'un milieu social déstructuré par une véritable guerre pour la maîtrise du sol.

Face au risque de spoliation foncière, le producteur n'a d'autres soucis que de cultiver en profitant au maximum des potentialités offertes par le milieu physique, sans se préoccuper de la pérennité de ses modes d'exploit-

multiples allers et retours entre services et la finalisation de la procédure au niveau des plus hautes sphères de l'État sont autant de contraintes au développement de la propriété titrée.

12. État, administration.

13. Équivalent malgache de la commune. « *Foko* » : clan, « *tany* » : terre. Le *fokontany* est une institution consacrée depuis 1974 par le gouvernement de la II^e République ; il est actuellement en perte de vitesse et de crédibilité aux yeux des paysans de l'Alaotra.

14. Un cas s'est déjà produit de manière caricaturale dans un *fokontany*, où un notable d'Ambatondrazaka revendiquait rien de moins que la moitié d'un village et les collines environnantes.

tation. Les stratégies paysannes s'exercent à très court terme ; le maintien d'une agriculture extensive permettant le contrôle d'un espace agricole étendu est privilégié au détriment de stratégies d'intensification ; la préservation du patrimoine productif semble bien éloignée des préoccupations actuelles d'agriculteurs qui n'ont pas l'assurance de pouvoir conserver les terres qu'ils cultivent aujourd'hui.

Pour le cultivateur, tout projet de bonification de ses parcelles est à proscrire tant qu'il n'a pas la garantie de pouvoir en jouir ultérieurement. A quoi bon reboiser une pente, dresser des pare-feu, labourer en courbes de niveau, planter des arbres fruitiers, amender un sol si demain il n'a plus accès à son champ ? Mieux vaut multiplier un nombre de parcelles plus ou moins soignées de façon à en conserver quelques-unes en répartissant le risque d'appropriation par un tiers, plus familier des procédures et des agents de l'administration judiciaire et foncière.

La question se pose également pour les terrains de parcours. Dans la mesure où les troupeaux sont autorisés à pâturer tous terrains sans cultures, qu'ils soient titrés ou non, la notion de propriété, telle qu'elle est perçue par les producteurs de l'Imamba-Ivakaka, s'arrête à un droit d'usage agricole, ce qui explique l'incompréhension, voire les réticences de la plupart des exploitants devant les propositions de cultures fourragères ou de prairies artificielles. A juste titre, il leur paraît extravagant d'investir en temps et en travail pour gérer un pâturage qui leur appartient sur le papier, mais qui est en fait parcouru par le bétail d'un ou plusieurs éleveurs.

L'impossible gestion des espaces pionniers par les seules communautés locales

La raréfaction des forêts-galeries, le recul des parcours et du marais dépendent d'un affaiblissement des conceptions communautaires de l'usage des terres. L'accaparement individuel du sol et les transactions marchandes sont en passe de devenir, à l'initiative des acteurs de la colonisation agricole, les seuls modes d'accès à une propriété foncière exclusive et absolue.

Dans l'Imamba-Ivakaka, un vide étonnant se ressent en matière foncière. Aucun médiateur n'est désigné pour régler les conflits survenant entre deux occupants. Les tenants du « mythe fondateur » (Chaumié, 1989), s'ils sont encore vivants, sont peu respectés et rarement écoutés. Les anciens qui pourraient se souvenir de la généalogie de l'appropriation d'une parcelle n'ont que très peu d'influence face à de jeunes notables aux ambitions foncières inassouvies. L'absence d'un responsable politique ou religieux capable

de gérer la répartition et la transmission des ressources en terres est sans doute imputable à la déstructuration des communautés de base, manipulées au gré de l'histoire pour les besoins des régimes politiques qui se sont succédé (Raison-Jourde, 1992) et frappées par la crise actuelle¹⁵. La régulation coutumière a pratiquement disparu. Qu'en reste-t-il ?

Des règles fragiles et peu respectées

La règle du premier arrivé et l'affranchissement auprès des forces spirituelles liées aux ancêtres lors de la première mise en valeur se perpétuent uniquement sur le front pionnier. Les pionniers-fondateurs jouent un rôle comparable à celui des maîtres de terre en Afrique continentale. Ils placent les migrants membres de leur famille dans des portions d'espace sur lesquelles ils conservent un pouvoir de décision. Ils ne sont pas propriétaires mais peuvent néanmoins toucher une rente sur les productions obtenues dans les parcelles qu'ils cèdent en usufruit. Cependant, le pouvoir des pionniers-fondateurs n'est que provisoire et limité à la grande famille. Ils ne sont pas compétents pour régler les litiges qui surviennent avec un lignage voisin, surtout s'il appartient à un groupe ethnique différent, et les membres de la famille d'un pionnier-fondateur sont libres de s'installer ailleurs pour échapper à l'autorité du patriarcat.

Certains usages, résumés par ce tableau, persistent tant bien que mal.

Espace	Droits	Interdits
Forêt primaire	Abattage, prélèvement de bois de feu, défrichement pour une mise en culture par le premier arrivé.	Abattage d'essences sacrées, défrichement si des marques d'appropriation sont déjà en place.
Tanety	Libre parcours du bétail sauf si des <i>dodoka</i> ¹⁶ sont implantés.	Cultures non négociées, coupe d'arbres plantés par un tiers.
Rizière de plaine	Prélèvement de paille toléré, libre parcours en saison sèche.	Pas de pâture avant la moisson (1 ^{er} juin).

L'avenir de ces droits est compromis par la montée en force de pratiques plus individualistes. L'usage d'un espace est progressivement accaparé par celui qui y cultive. La récolte des pailles en rizière s'avère moins libre depuis la diffusion assez récente de la technique des meules pour l'alimentation du bétail ; les parcours des troupeaux sont astreints à respecter les cultures sur

15. « La crise a été ressentie comme un dérèglement de l'action de l'État : celui-ci était perceptible avant le gros de la crise économique et l'institution des *fokon-tany* l'avait amorcée » (Raison, 1991).

16. Pieux au sommet desquels est nouée une gerbe de graminées.

plateaux et les reboisements qui gagnent du terrain. Les terres de plateau, les tourbes du marais, la paille, le bois et les sols sous forêt, ressources jugées autrefois sans valeur car largement disponibles, se raréfient simultanément à la croissance des besoins et à l'évolution des techniques. Le producteur cherche à contrôler ses ressources pour mieux maîtriser l'approvisionnement de son exploitation. En l'absence de régulation, il doit s'approprier de manière absolue la plus grande surface d'espace exploitable et en disposer dans toutes les facettes écologiques (Raison, 1986).

Parallèlement à l'affaiblissement des droits d'usage, les interdits sont moins respectés : les forêts-galeries sont systématiquement abattues, seuls les arbres utilisés comme bornes végétales sont épargnés. Les repères d'appropriation dans les forêts et les lignes d'eucalyptus sur les plateaux sont fréquemment contestés, coupés ou brûlés ; les troupeaux descendent précocement dans la plaine quand des rizières ne sont pas encore récoltées ; les *dodoka* ne suffisent plus à canaliser les déplacements du bétail...

Usages et interdits sont théoriquement réglementés par les *dina*, des conventions locales dont l'inefficacité est patente. Personne ne souhaite prendre l'initiative de les concevoir et de les faire appliquer tant les risques de représailles sont élevés. D'ailleurs, personne n'est vraiment habilité à le faire.

Les droits d'usage ne sont que les vestiges d'une société antérieure et inaccomplie. Ils disparaîtront totalement, au rythme de l'avancée du front pionnier vers l'amont. Il ne reste pas plus de règles coutumières que de forêts-galeries. En schématisant la situation, on s'aperçoit que l'aval des bassins versants est soumis à des rapports fonciers individuels, privatifs et mercantiles tandis que le rapport à la terre dans les zones marginales de l'amont conserve bien des aspects des pratiques traditionnelles. Une société axée sur une régulation des besoins et des ressources par la logique de l'offre et de la demande a balayé, au rythme de l'avancée du front pionnier, une société paysanne dont les structures communautaires n'ont pas pu se révéler pleinement. Le « capitalisme agraire », en place depuis plusieurs décennies dans la plaine rizicole (Ottino, 1965 ; Charmes, 1973, 1975), s'étend vers les zones de l'amont au fur et à mesure de la progression de la colonisation agricole.

La question de l'opposition entre droit coutumier et « droit moderne » ne se pose plus à l'ouest du lac Alaotra. Un type de rapports fonciers qui privilégie l'appropriation privative et la valeur marchande de la terre est adopté dans la plaine comme dans les collines. Les producteurs se rappelleront au cas par cas des règles de la coutume et de la juridiction foncière pour les remanier en fonction d'opportunités d'accaparement.

Agir sur le renouvellement des ressources naturelles revient à mettre en place un nouveau pouvoir et de nouvelles règles, qui dépassent les décisions prises à l'échelle de l'exploitation familiale. Pour leur acceptation par les

communautés d'usagers, ces règles et ces devoirs doivent être nécessairement conçues par elles-mêmes. Est-ce possible dans ce contexte de front pionnier et de compétition pour l'accès à la terre et aux ressources ?

Le cas des hameaux d'Andriakely, situés sur la bordure du front pionnier nous montre la difficulté d'une telle entreprise.

Le cas d'Andriakely

Bien qu'il n'y ait qu'une quinzaine d'exploitations à Andriakely, nous nous trouvons en présence d'une société villageoise divisée en cinq groupes ayant peu de relations entre eux : une famille merina, un groupe betsimisaraka, un village antandroy et un hameau composé de migrants d'origines diverses. Quatre de ces groupes se sont concentrés dans de petits hameaux de trois à six cases, dispersés dans un rayon de deux à trois kilomètres. La fragmentation de la communauté et de l'espace est accentuée par les revendications foncières d'une grosse exploitation d'Amparafaravola, la ville la plus proche, qui portent sur une cinquantaine d'hectares de plateau.

Andriakely-Nord a été créé par Rainisoa, un migrant merina, désormais à la tête d'une des plus importantes exploitations de l'amont : 52 bœufs, trois charrues, 9 hectares de rizières, de nombreux enfants et une réserve foncière qui s'étend sur une centaine d'hectares répartis dans plusieurs vallons. Gérées d'un seul tenant, les rizières de Rainisoa lui appartiennent ; il les cède en usufruit à ses enfants. En revanche, les terres de *tanety* forment un bloc commun : avec l'accord du père, chaque héritier peut mettre en culture ce qui lui est possible. Rainisoa sait aussi comment entretenir sa notoriété : il a fait construire au sommet d'une *tanety* d'Andriakely le premier tombeau de cette zone. La puissance de son lignage rayonne symboliquement depuis ce grand tombeau blanc, visible sur plusieurs kilomètres.

Le hameau betsimisaraka ne compte que quatre exploitations. Ralaiafa, le fondateur, s'est installé à Andriakely en 1959, date à laquelle il était le premier cultivateur résident. Ce pionnier-fondateur a été suivi par trois nouveaux exploitants originaires de la côte Est, qui se sont construit une case à proximité les unes des autres et se sont délimité des espaces à défricher. Ces exploitations n'ayant ni charrue, ni charrette, ni bœufs de trait et ne disposant que d'une main-d'œuvre restreinte, sont astreintes à la culture de petites surfaces, qui avoisinent trois hectares¹⁷ chaque année malgré une bonne disponibilité en terres (six à sept hectares de terres cultivables en moyenne par exploitation). Le dénuement de ces cultivateurs explique la conservation de reliques forestières. En revanche, la forêt a totalement dis-

17. Surface cultivée moyenne par exploitation dans l'Ouest-Alaotra : 4,10 hectares.

paru autour des parcelles de Rainisoa. L'un des quatre exploitants est chargé de garder un troupeau appartenant au président d'un *fokontany* urbain d'Amparafaravola. Comparé au succès ostentatoire de l'implantation de Rainisoa, Ralaiafa est un pionnier-fondateur perdant, contraint, faute d'investissements en matériel et d'une main-d'œuvre familiale bon marché, de céder progressivement ses réserves foncières, notamment à Rainisoa.

Sept exploitations résident dans le hameau antandroy d'Andriakely-Sud. Le fondateur, Mahatana Ranaivoson, est un Antandroy qui s'est installé dans la zone vers 1970, moyennant deux bœufs pour l'utilisateur habituel de cette ancienne aire de transhumance. Les cultivateurs suivants, tous issus de l'Androy¹⁸, se sont fixés à Andriakely à partir de 1982 et ont commencé à défricher et à cultiver avec l'assentiment de leur leader. La famille de Mahatana domine ce hameau. Ce dernier a acheté 14 hectares de *tanety* et de forêts-galeries en 1982 pour la somme dérisoire de 25 000 francs malgaches¹⁹ et les prête aujourd'hui aux nouveaux arrivants, totalement dépendants de ses décisions. Un point commun réunit néanmoins ces sept exploitants : ils ne possèdent aucun matériel, ni aucun bœuf de trait.

L'écart d'Andriakely-Ouest, situé au creux d'un bas-fond de petite taille, ne compte que trois exploitations fort différentes les unes des autres. La première est tenue par une vieille migrante antaisaka et ses deux fils, qui possèdent 5 hectares de rizières dans l'*ankaiafo*, à 20 kilomètres de distance. Le second exploitant habite l'un des villages de l'aval. Ce cultivateur est également propriétaire de terres dans d'autres secteurs de *tanety*, d'une rizière « in maille » et de rizières d'*ankaiafo*. La distance de cette parcelle par rapport à son lieu de résidence l'a contraint à embaucher un salarié qui vit en permanence à Andriakely-Ouest. Le troisième exploitant s'est installé plus récemment. Ce migrant antandroy faisait partie du village d'Andriakely-Sud. Suite à une mésentente avec le fondateur, il s'est retiré plus en amont pour conquérir ses propres terres. La forêt-galerie du vallon d'Andriakely-Ouest lui a fourni l'espace qu'il recherchait.

Cette brève description des exploitations agricoles cultivant de manière permanente les terres du lieu-dit d'Andriakely illustre les difficiles relations entre groupes de migrants, qui varient entre indifférence et conflit. La situation se complique davantage avec les réactions des autochtones, anciens usagers de ces terrains de parcours. Une famille sihanaka résidant à Amparafaravola revendique l'antériorité de ses droits sur une colline, Ankijanabe²⁰, comprise dans la zone d'Andriakely. Afin de renforcer ses droits, elle s'est

18. Sud de Madagascar.

19. 75 FF (valeur 1994).

20. « Là où il y a de grands pâturages ». Cette dénomination n'est pas connue des cultivateurs résidents.

adressée au service des Domaines pour obtenir un titre foncier de 54 hectares à titre onéreux puisque la terre n'est pas encore mise en valeur. L'un des membres de la famille, Jules Randrianarivelo, est président d'un *fokontany* urbain et tient également un commerce en ville. Jusqu'à présent, les *tanety* d'Andriakely n'avaient pour cette famille qu'une fonction pastorale. Une cinquantaine de bœufs sont régulièrement conduits à Andriakely ; les vaches, gardées par l'un des Betsimisaraka, y restent toute l'année tandis que les bœufs castrés descendent vers la plaine à partir du mois de juin.

Andriakely devient le siège d'alliances contre-nature. Pour faire face aux appétits fonciers de l'exploitation familiale de Rainisoa, le notable sihanaka « propriétaire » des parcours, s'appuie sur ses bouviers betsimisaraka pour déclencher indirectement des litiges sur les limites de parcelles des Merina. Un migrant antandroy va trouver refuge auprès de migrants merina et antaisaka pour se dégager de l'emprise du pionnier-fondateur qui l'a invité.

Les *tanety* se caractérisent par l'absence totale d'une communauté paysanne. Il existe de petits noyaux, morcelés, épars et hermétiques, mais à l'intérieur de ces groupes aux effectifs pourtant très restreints, les clivages sont si importants qu'ils débouchent sur de fréquentes scissions. Plus qu'ailleurs, le *fokonolona* est dans les collines de l'Imamba-Ivakaka une utopie sans fondement. Aucune autorité n'est reconnue. La seule unité sociale viable est l'exploitation constituée d'une famille nucléaire et de quelques personnes dépendantes.

La capacité de gestion d'un espace est fonction de la cohésion d'une société, de l'existence d'une forme de pouvoir admise et respectée. Les fronts pionniers de l'Alaotra sont le fait de groupes de population en concurrence pour l'accès à la terre. Le pouvoir coutumier n'a pratiquement jamais existé ; aucune règle, aucun devoir, aucune sanction n'a jamais été établi pour l'utilisation des sols, des pâturages, des forêts ou de l'eau. Ces ressources sont en accès libre jusqu'au moment où un individu se les octroie pour une utilisation familiale.

Les communautés rurales s'engagent dans une fuite en avant de façon à contrôler l'espace et les ressources avant que celles-ci ne disparaissent au profit d'autrui. Elles montrent leur impuissance à modifier le cours d'une évolution qui, pourtant, les inquiète. Dans un tel contexte, la gestion intégrale des biens fonciers par la communauté ne semble pas envisageable. Existe-t-il d'autres alternatives ? En l'absence d'autorités coutumières, l'État, dont l'absence et la paralysie ont été flagrantes jusqu'à présent, peut-il encore jouer un rôle ? Peut-on imaginer des interventions intermédiaires entre le dogme juridique de l'administration et les pratiques individualistes des exploitants ? L'État peut-il consentir à une politique de gestion locale du territoire ?

Une voie alternative dans un contexte de désengagement forcé

Un désengagement de l'État sans convictions

« *Isika Malagasy no tompon-daka eran-tany amin'ny ady tany satria tia tanu loatra isika* ».

(Nous autres Malgaches sommes les champions du monde du conflit foncier car nous aimons trop la terre).

Un cultivateur des *tanety* de l'Imamba.

« *Notre législation foncière compte parmi les meilleures des pays africains* ».

M. C. Rakotonirina, directeur des Domaines et de la réforme agraire.

Les marges de manœuvres d'une voie alternative entre une administration étatique et une gestion locale des ressources sont étroites. L'État malgache n'admet pas son retrait du monde rural. L'effritement de l'administration au lac Alaotra ne résulte pas d'une volonté politique, mais des effets de la paupérisation générale du pays et des pressions exercées par les bailleurs de fonds internationaux, partisans d'un ajustement structurel²¹. Les responsables des administrations centrales souhaiteraient au contraire minimiser le désengagement. Pour bon nombre de fonctionnaires malgaches, le constat est difficile à accepter ; il désavoue les discours sur la nation et sur le rôle de l'État dans le redressement du pays. Le jeune État malgache devrait déjà battre en retraite et avouer ouvertement son incapacité à administrer le pays. Le désengagement est effectif mais il reste inavoué ; aucun responsable n'a fait de déclaration majeure sur la nécessité d'un transfert de responsabilités et de ressources financières en faveur des communautés paysannes.

Aussi doit-on s'étonner si le désengagement de l'État des campagnes malgaches n'a pas déclenché de mouvements paysans visant à prendre le relais de structures étatiques moribondes ? A Madagascar, et tout particulièrement au lac Alaotra, aucune création d'organisation née d'une initiative purement paysanne n'a été observée. Exploitants agricoles et fonctionnaires restent attachés à la notion d'État-providence ; aucun d'entre eux n'ose remettre en cause l'étendue des compétences de l'administration et personne ne s'interroge si l'État peut légitimement rester propriétaire d'une infra-

21. La même impression est ressentie depuis plusieurs années en Afrique de l'Ouest. « C'est bien à un désengagement forcé que l'on assiste, et non à une action volontaire de remplacement des structures de développement descendantes par un nouveau type d'organisation et de rapport État-paysan » (Snrech, 1988).

structure ou d'une ressource lorsqu'il a perdu les moyens d'en maintenir la pérennité. Aucune facilité n'a été accordée afin de promouvoir la société civile ; les règlements administratifs concernant la constitution d'association sont demeurés inchangés depuis près de 20 ans, époque à laquelle le regroupement d'individus ne pouvait être que le départ d'une action déstabilisatrice²². Aucune information sur les nouvelles prérogatives respectives des exploitants et de l'État n'a encore circulé et pour cause, elles n'ont pas été formellement définies.

Refusant de croire à son retrait du monde rural, l'État malgache ne reconnaît pas les organisations paysannes comme de nouveaux partenaires susceptibles de le remplacer dans certaines de ses fonctions. Il ne lui paraît pas opportun de réfléchir à des modes d'administration favorisant l'apparition de nouveaux acteurs. Ces réticences à afficher le désengagement de l'État et à en faire une politique se manifestent chez la plupart des agents de la fonction publique ; elles ont des répercussions néfastes sur la capacité des communautés paysannes à assumer de nouvelles responsabilités²³.

Il conviendrait de comprendre pourquoi l'innovation institutionnelle est bloquée. Pourquoi l'administration se repose-t-elle sur un carcan législatif dont elle ressent — sans le reconnaître ouvertement — l'inadaptation aux données actuelles ?

Une simplification radicale des procédures administratives entraînerait inévitablement une dépréciation de l'importance des services et des hommes qui les appliquent et les font respecter. Si les requêtes auprès de l'État deviennent plus simples, si les contrôles s'avèrent moins minutieux, à quoi bon entretenir les effectifs actuels du corps des fonctionnaires ? La complexité des procédures voudrait faire croire aux communs des Malgaches que la capacité d'action de l'État, la compétence et la motivation de ses représentants ne sont pas des valeurs perdues. Elle a pour objet le maintien d'une corporation de fonctionnaires et sacralise l'importance du *taratasy*²⁴,

22. « La réflexion sur les relations entre société civile et État en Afrique part du constat récent que les États hétérogènes (...) se sont délibérément construits contre la société civile avec une tendance à la monopolisation du pouvoir » (Jacob, 1991).

23. De nombreux cultivateurs s'accrochent à l'espoir d'un retour de l'État-providence : les conquêtes de terre dans le marais sont en partie motivées par l'espoir d'un futur aménagement hydraulique ; certains agriculteurs de *tanety* réclament au projet des « ponts en dur » pour desservir leurs bas-fonds quand des routes nationales en sont dépourvues...

24. Et de fait, celle du fonctionnaire. Si son pouvoir d'achat s'est considérablement réduit au cours des dernières années, l'agent de la fonction publique peut trouver des compensations sociales grâce à son rôle dans les services administratifs. Ces compensations peuvent devenir financières quand l'approbation des documents pour laquelle il est assermenté devient monnayable.

ce document en papier pelure, orné de plusieurs cachets à l'encre rouge, que le paysan devra attendre — ou payer — pour créer une association, utiliser un local désaffecté ou recevoir un titre de propriété.

Les procédures administratives sont à l'image du pouvoir qui les maintient : tatillonnes et compliquées, interprétées différemment d'une région à l'autre²⁵, elles ne sont en fait que très partiellement appliquées et restent en marge des réalités du pays. A l'heure où le pouvoir perd pied dans les campagnes, où les flottements politiques laissent libre cours à toutes sortes d'insécurité et à des modes d'exploitation pénalisant les générations futures, l'administration étouffe les initiatives paysannes par le recours obligatoire à des procédures excessivement sophistiquées. Mais quel gouvernement accepterait des mesures si simplificatrices qu'elles l'ampunteraient de manière irréversible ?

Clarification foncière paysanne et reconnaissance des droits par l'État

Entre l'impuissance des communautés paysannes et la sclérose des structures étatiques, dans l'attente d'une politique nationale de gestion locale du territoire, la gestion de l'espace et des ressources n'a d'autre issue qu'une voie hybride. Un projet de recherche-action²⁶ a tenté, à l'échelle de deux bassins versants du lac Alaotra, une opération de gestion foncière impliquant simultanément l'État, les collectivités locales et des organisations paysannes. Les possibilités d'intervention étaient restreintes puisqu'il a fallu agir entre le cadre d'un texte législatif jugé opérationnel par l'administration et un contexte foncier relativement tendu.

Une procédure d'immatriculation foncière simplifiée mais conforme au texte a néanmoins pu être conçue et testée. A partir d'une photographie aérienne agrandie, représentant une portion de *tanety* bien perçue, nommée et délimitée par les paysans, une carte du parcellaire tel que les agriculteurs l'ont progressivement défini, accompagnée d'un piquetage sur le terrain, est ébauchée avec les différents utilisateurs de la zone. Cette opération a soulevé de nombreuses altercations à propos de la position des limites, mais ces conflits sont « autorégulés » car les usagers sont informés au préalable que leur dossier ne sera pas transmis au service des Domaines tant que le plan de leur parcellaire ne sera pas approuvé et signé par l'ensemble des cultivateurs de la zone.

25. La complexité des procédures en matière de législation foncière est telle qu'elle provoque parfois des débats de fond entre les agents chargés de la faire appliquer.

26. Projet Imamba-Ivakaka (1989-1993). Le financement de ce projet a été soudainement interrompu par la CFD suite au contentieux entre l'État malgache et certains bailleurs de fonds.

A la suite de cette première étape, la trame foncière est transmise aux services fonciers pour une immatriculation globale de la zone au nom du *fokontany*. Cette procédure dite de dotation débouche sur l'obtention d'un « titre-mère » que le *fokontany* divise ensuite en titres individuels (« titre-fils »), correspondant à la carte des parcelles élaborée en concertation avec les producteurs. Avec cette procédure, une association paysanne est parvenue en 1993 à l'immatriculation de 25 titres en une année au lieu des 20 années habituelles pour l'obtention d'un seul titre.

Ces gains de temps sont dus aux allègements suivants :

- les dossiers transmis sont « pré-purgés » de toute contestation grâce aux négociations préalables entre usagers. Les risques d'opposition en cours de procédure foncière deviennent très faibles ;
- les immatriculations sont individuelles mais procèdent d'une opération collective. La phase de dotation au *fokontany* permet de travailler à une échelle significative²⁷, légèrement moins importante que celle utilisée dans les opérations cadastrales ;
- divers aménagements de procédure ont pu être appliqués avec le consentement de la direction des Domaines : réduction du nombre de transmissions entre les différentes administrations concernées, du nombre de documents cartographiques, limitation du nombre d'agents administratifs composant la commission de reconnaissance domaniale, approbation de la dotation par les autorités régionales et non nationales...

Un réel intérêt des services fonciers et un « effet projet » doivent également être mentionnés pour expliquer ces gains de temps.

Le coût de cette procédure est un atout supplémentaire puisqu'il est estimé à près de 19 000 FMG/ha²⁸, ce qui représente une faible somme en comparaison des 50 000 à 60 000 FMG/ha qu'un paysan doit verser pour faire immatriculer — sans garantie — sa parcelle. Néanmoins, cette procédure accélérée reste complexe et ne pourra en aucun cas être initiée et suivie par un groupe de producteurs ne disposant pas d'un service d'appui. La phase de dotation au *fokontany* comme la phase d'immatriculation individuelle se heurtent à des formalités administratives incontournables²⁹.

Une réflexion plus poussée doit permettre de concevoir une gestion entièrement décentralisée des valeurs foncières. Le titre est certes un document sûr, mais dans le contexte actuel, il s'avère trop sophistiqué. La complexité des procédures d'attribution ne lui permet pas de répondre à la demande massive de sécurisation foncière.

27. Les zones immatriculées par le projet Imamba-Ivakaka s'étendent en moyenne sur 125 hectares et comptent une vingtaine d'usagers.

28. Moins de 50 FF/ha (valeur 1994).

29. Signature de l'arrêté de dotation à la Province, légalisation de signatures, dossier de bornage...

Une reconnaissance de propriété par le *fokontany* à qui aura été attribué un « titre-mère » sur des zones déterminées, semble être une voie plus simple, moins onéreuse et plus rapide pour parvenir à la sécurisation foncière du plus grand nombre. Le document délivré par le *fokontany* aura évidemment une valeur juridique inférieure au véritable titre, mais il permettra toujours de certifier la reconnaissance d'un droit de propriété par une structure étatique. La juxtaposition de ces zones dotées au *fokontany* peut déboucher sur l'établissement d'un document cartographique proche du cadastre, régulièrement mis à jour par une commission foncière du *fokontany* et supervisé par une brigade domaniale mobile. A l'aide de ce document, le *fokontany* pourrait avaliser et archiver chacune des transactions foncières réalisées sur son territoire : morcellement, don, vente, héritage.

Cette décentralisation maximale de la gestion du foncier peut être considérée comme une compensation au désengagement de l'État. Elle renforce incontestablement le pouvoir du *fokontany*, mais nécessite en contrepartie la mise en place de divers contrôles susceptibles de guider les décisions prises en matière de reconnaissance foncière et de freiner les dérives vers des pratiques clientélistes.

La décentralisation de la gestion foncière ne rend pas inutile les services fonciers. Au contraire, ces services voient leur rôle accru même si les procédures gagnent en simplicité. En revanche, le financement des Domaines reste problématique ; la décentralisation de la gestion foncière devrait s'accompagner d'une décentralisation du fonctionnement budgétaire de cet appareil d'État. En effet, l'administration foncière perçoit 60 000 FMG³⁰ par lot immatriculé dans le cadre de la procédure simplifiée, ce qui représente 80 % du coût de l'opération. En tablant modestement sur une immatriculation annuelle de 10 % des demandes en suspens (soit 2 000 titres par an³¹), les services fonciers encaisseraient environ 120 millions de FMG chaque année, soit 350 000 FF, un montant à rapporter aux 4 000 FF de dotation annuelle de fonctionnement.

Conclusion

L'État n'a-t-il pas été condamné trop vite ? La sécurisation foncière est sensible au jeu des idéologies et le courant libéral actuel a trouvé un alibi idéal dans le discours sur la gestion du foncier par les communautés locales.

30. 175 FF (valeur 1994).

31. Soit 170 titres par mois, ce qui n'a rien d'exceptionnel.

Dans un contexte de front pionnier tel celui de l'ouest du lac Alaotra, il serait dangereux de confier l'attribution du Domaine national à des communautés rurales qui n'existent pas vraiment. Dans un contexte de compétition pour l'accès aux ressources, les exploitations dominantes s'attribueraient encore plus facilement ce moyen de production qu'est la terre. L'arbitrage de l'État reste indispensable ; les paysans de l'Alaotra sont les premiers à en être persuadés.

La réflexion et les expériences doivent dorénavant porter sur de nouveaux modes de fonctionnement et de financement des services publics, conformément à un principe de subsidiarité. Une politique nationale de développement local est souhaitable pour que les collectivités territoriales, plus proches du producteur, soient amenées à jouer un rôle croissant. Il s'agit d'un vaste chantier pour lequel une mobilisation de l'aide internationale à long terme ne sera pas superflue.

Bibliographie

- CHARMES J., 1973, « De la rente foncière au capitalisme agraire - Transformation des structures sociales sur les périmètres d'Anony et Sahamaloto », *Terre Malgache*, n° 15, pp. 127-149.
- 1975, « Métayage et capitalisme agraire sur les périmètres nord de la SOMALAC », *Cahiers ORSTOM*, série Sciences humaines, vol. XII, n° 3, pp. 259-282.
- CHAUMIÉ J., 1989, « Prendre en compte les questions foncières dans les politiques de gestion de l'espace et des ressources naturelles renouvelables », APREFA/Laboratoire d'anthropologie juridique, Université de Paris I, 9 p.
- JACOB J.-P., 1991, « Entre décentralisation et désengagement. Principes et problèmes de l'auto-organisation paysanne en Afrique », in *Jeux et enjeux de l'auto-promotion. Vers d'autres formes de coopération*, *Cahiers de l'IUED*, PUF, pp. 41-48.
- OTTINO P., 1965, « Notables et paysans sans terre de l'Anony (lac Alaotra) », *Bulletin de Madagascar*, n° 224, pp. 19-63.
- RAISON J.-P., 1986, « De la prééminence de l'usage du sol à l'émergence d'une question foncière », in Verdier R., Rochegude A., *Systèmes fonciers à la ville et au village*, L'Harmattan, pp. 27-51.
- 1991, « Dynamismes ruraux et contrastes fonciers dans Madagascar en crise », *Revue Tiers-Monde*, t. XXXII, n° 128, pp. 901-915.

- RAISON-JOURDE F., 1992, « La constitution d'une utopie du fokonolona comme mode de gouvernement par le peuple dans les années 1960-1973 à Madagascar », Colloque international d'histoire : Pouvoirs et État dans le sud-ouest de l'océan Indien, Antananarivo.
- SNRECH S., 1988, *Dynamiques d'organisation du monde rural sahélien. Enjeux et limites des groupes paysans et organisations rurales*, OCDE, 46 p.
- TEYSSIER A., ELSON L. N., TSIALIVA O., 1993, *Gestion de l'espace, sécurisation foncière, organisations paysannes, greniers villageois : trois années d'intervention dans les bassins-versants d'Imamba et d'Ivakaka*, MinAgri / CIRAD-SAR / CFD, 74 p. + annexes.
- TEYSSIER A., 1994, *Contrôle de l'espace et développement rural dans l'Ouest Alaotra. De l'analyse d'un système agraire à un projet de gestion de l'espace rural. (Bassins-versants d'Imamba et d'Ivakaka, Madagascar)*, thèse de géographie, géographie et pratique du développement, Université de Paris I - Panthéon Sorbonne, 472 p. + annexes.

7.8. Statut foncier de l'espace irrigable dans le delta du fleuve Sénégal

Comparaison des modèles mauritanien et sénégalais

Alain SEZNEC

Au début du processus de mise en valeur des terres de la vallée du fleuve Sénégal, la situation foncière est apparemment assez semblable au Sénégal et en Mauritanie : pour les deux pays, la terre appartient à la nation, et forme donc le « domaine national », l'État étant détenteur et gestionnaire de cette ressource (M. ord. 83.127). Les systèmes de tenure traditionnels ne sont pas pris explicitement en compte (S)¹, ou sont abolis (M)². Les terres « mortes » (alias « vacantes et sans maître », selon la terminologie du système colonial), c'est-à-dire non exploitées, font partie du domaine national (S), ou du domaine de l'État (M) qui en est alors propriétaire et non plus simplement détenteur ou gestionnaire.

Au Sénégal, les terres font donc partie du domaine national où l'on distingue plusieurs « zones » à vocations différentes, en particulier les « zones de terroir » dont la gestion est confiée aux conseils ruraux sous la responsabilité de l'État, et les « zones pionnières » dont l'État se réserve la gestion. C'est le cas des terres irrigables du Delta (décret 65-443), classées zones pionnières et confiées à un organisme public, la SAED (décret 72-1393).

Mais en Mauritanie, dans l'ordonnance 83/127 (M) qui rappelle la notion d'appartenance des terres au domaine national, la loi prévoit déjà le démantèlement de ce statut. Elle reconnaît en effet et garantit la propriété foncière privée, mais accessible seulement en plusieurs étapes après obtention d'une concession et mise en valeur d'une terre domaniale, c'est-à-dire d'une terre du domaine national incorporée au domaine de l'État. Les conséquences de ce processus de glissement d'un domaine à un autre seront d'ailleurs fortement contestées par les communautés locales quand elles comprendront qu'elles sont dépossédées de leurs droits traditionnels sur certaines terres « non travaillées » (en particulier sur le Walo, zone de cultures de décrue dont l'occupation est très variable selon l'ampleur des crues annuelles).

1. S : Sénégal.

2. M : Mauritanie.